

PROYECTO DE LEY N° 650/2021-CR



**LEY DE SUSPENSIÓN DE DEUDAS
CREDITICIAS**

Los Congresistas miembros integrantes del Grupo Parlamentario Perú Libre, a iniciativa de la Congresista **ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA**, y demás congresistas firmantes, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establece el numeral 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY DE SUSPENSIÓN DE DEUDAS CREDITICIAS

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto la suspensión por 24 (veinticuatro) meses el pago de las deudas crediticias de consumo, créditos personales, créditos vehiculares, créditos hipotecarios y créditos MYPES que las personas naturales y jurídicas tengan con las Empresas del Sistema Financiero (ESF): Empresas Bancarias, Entidades Financieras Estatales, Empresas Financieras, Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC), Cajas Municipales de Crédito y Popular (CMCP), Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC), Edpymes.

Esta suspensión comprende el capital, interés compensatorio, interés moratorio y cualquier tipo de penalidad, comisión o gasto.

Artículo 2°.- Ámbito de aplicación

Solo podrán acogerse a la suspensión del pago de sus créditos, las personas naturales y jurídicas que cumplan, según corresponda, los siguientes criterios o condiciones:

- a) Créditos de Consumo y Personales: El crédito total en el sistema financiero, al momento de entrada en vigencia de la presente ley, debe ser no mayor a S/40,000.00 (cuarenta mil y 00/100 soles).

- b) Créditos Hipotecarios para vivienda: el monto de origen de crédito, al momento de entrada en vigencia de la presente ley, debe ser no mayor a S/ 350,000.00 (trescientos cincuenta mil y 00/100 soles) solo para primera y única vivienda.
- c) Créditos MYPE: el crédito total en el sistema financiero, al momento de entrada en vigencia de la presente ley, debe ser no mayor a S/ 80,000.00 (ochenta mil y 00/100 soles).

Artículo 3°.- Calificación crediticia del deudor

La suspensión del pago de los créditos a que se refiere la presente ley no genera deterioro de la calificación crediticia del deudor.

Artículo 4°.- Desistimiento voluntario

Los titulares de los créditos podrán desistirse de manera voluntaria de la suspensión a que se refiere el artículo primero.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. – Reglamentación

La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), emitirá el reglamento de la presente ley en un plazo no mayor a 15 (quince) días calendario, contados desde la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

SEGUNDA. - Derogatoria

Deróganse o déjense sin efecto, según corresponda, las normas que se opongan a la presente Ley.

TERCERA. – Vigencia

La presente norma entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario Oficial El Peruano.

Lima, 29 de Octubre de 2021.

Margarita Palacios

Alex Antonio Paredes Gonzales

Josefina Choquechambi

WILDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS
Derechos Reservados
Grupos Parlamentarios Perú Libre
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA
Congresista de la República

Pastor Dávila A
congresista

Silvana Robles

Elizabeth Farfán
T.A.P.S.

LEY DE SUSPENSIÓN DE DEUDAS CREDITICIAS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Que, producto de las medidas erróneas adoptadas por el gobierno del ex Presidente Martín Vizcarra para enfrentar la Pandemia del COVID-19, el PBI del Perú en el segundo trimestre del 2020 se contrajo en 30%, muy por encima de las caídas registradas en las demás economías de la región como Argentina (-25.5%), Colombia (-20.2%), México (-19.9%), Brasil (14.3%) y Chile (-14.2%) y el empleo se redujo en 39.5% a nivel nacional¹.

Como consecuencia del irracional confinamiento, las actividades económicas tuvieron que paralizarse y esto a su vez origino que los titulares de créditos no puedan pagar de manera puntual sus cuotas, elevándose de esta manera las cifras de morosidad a nivel nacional, conforme se advierte del Cuadro 01²:

Cuadro 01

Provincias	S/	Jul-19		Jul-20		Var % (Jul-20vs Jul-19)	
		Deuda Morosa (En Millones)	N° de morosos (En Miles)	Deuda Morosa (En Millones)	N° de morosos (En Miles)	DEUDA MOROSA	N° MOROSOS
AMAZONAS	S/	139.3	67.5	S/188.5	74.1	36%	10%
ICA	S/	712.3	220.6	S/859.3	229.2	21%	4%
LIMA	S/	13,334.7	2,946.2	S/15,783.8	2,972.3	18%	1%
CAJAMARCA	S/	570.6	275.4	S/655.0	303.6	15%	10%
TACNA	S/	382.8	90.3	S/423.0	92.0	11%	2%
CUSCO	S/	709.0	259.5	S/777.9	266.8	10%	3%
APURIMAC	S/	207.7	71.4	S/224.8	74.7	8%	5%
UCAYALI	S/	387.3	139.7	S/414.8	148.3	7%	6%
HUANCAVELICA	S/	126.1	67.7	S/134.4	72.5	7%	7%
JUNIN	S/	854.4	284.0	S/909.7	297.7	6%	5%
PASCO	S/	154.4	55.8	S/161.6	59.4	5%	7%
LORETO	S/	476.4	218.8	S/498.5	229.3	5%	5%
AREQUIPA	S/	2,376.3	358.3	S/2,469.6	363.9	4%	2%
LAMBAYEQUE	S/	1,495.7	355.9	S/1,541.8	366.0	3%	3%
LA LIBERTAD	S/	1,458.5	495.4	S/1,503.1	512.8	3%	4%

¹ Instituto Peruano de Economía – IEP “Impacto del COVID-19 en Perú y Latinoamérica”. 15 de octubre de 2020. Recuperado de <https://www.ipe.org.pe/portal/boletin-ipe-impacto-del-covid-19-la-economia-peruana-y-latinoamerica/>

² Amchamnews “Equifax y Emprende UP: balance de la morosidad a nivel regional”. 15 de octubre de 2020. Recuperado de <https://amcham.org.pe/news/equifax-y-emprende-up-balance-de-la-morosidad-a-nivel-regional/>

El Banco Central de Reserva (BCRP) en su Reporte de Estabilidad Financiera de mayo de 2021, refiere que la morosidad se ha estabilizado alrededor de 6,3% en el primer trimestre de 2021 -conforme se muestra en el Cuadro 02³- y esta proviene principalmente de la cartera reprogramada *“El aumento de la morosidad se presentó, en mayor medida, en el tercer y cuarto trimestre del año 2020, que fue cuando las facilidades de pago de las reprogramaciones que se dieron en marzo y abril comenzaron a vencer. Por grupo de entidad, la mayor morosidad se dio en la cartera de los bancos y las financieras, mientras que, por tipo o segmento de crédito, la mitad del incremento en la morosidad provino de los créditos de consumo. En este segmento, destacaron los incumplimientos de pago en la cartera de los bancos grandes y, en menor medida, de algunas entidades bancarias y no bancarias especializadas en esos créditos (...) En los créditos a las medianas empresas, los atrasos de pago se concentraron en las carteras de los bancos; mientras que, en los créditos a las MYPE, la mayor morosidad provino de las empresas con créditos reprogramados de algunos bancos, así como de las financieras y cajas municipales, principalmente”*⁴, lo que permite concluir que las medidas dispuestas en la **Ley N° 31050 - Ley que establece disposiciones extraordinarias para la reprogramación y congelamiento de deudas a fin de aliviar la economía de las personas naturales y las MYPES como consecuencia del COVID-19**, no han resultado eficaces, por lo que es necesario dictar disposiciones adicionales en beneficio de las personas naturales y MYPES afectadas económicamente por el estado de emergencia nacional a consecuencia del COVID-19.

³ Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) “Reporte de Estabilidad Financiera”. Mayo 2021. p. 27. Recuperado de <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Estabilidad-Financiera/2021/mayo/ref-mayo-2021.pdf>

⁴ Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Op. Cit., p. 27.

CUADRO 02

INDICADORES DE CALIDAD DE CARTERA

Entidad	Ratio de Morosidad (%) ^{1/}					Sistema Financiero sin Edpyme						
	Mar.20	Jun.20	Set.20	Dic.20	Mar.21	Cartera morosa de Jun.20	Flujo neto de cartera morosa Dic./Jun.		Cartera morosa de Dic.20	Flujo neto de cartera morosa Mar./Dic.		Cartera morosa de Mar.21
							No. repro ^{2/}	Repro en Jun.20		No. repro ^{2/}	Repro en Dic.20	
Sistema	5,1	5,0	5,4	6,1	6,3	17 452	-1 063	5 824	22 213	-1 344	2 084	22 952
Por grupo de entidad:												
Bancos	4,6	4,5	4,9	5,5	5,7	14 043	-460	4 416	18 000	-160	570	18 409
Financieras	7,1	7,9	9,9	15,0	15,8	1 058	-197	1 138	1 999	-1 286	1 229	1 941
CM	9,1	9,2	8,3	7,4	8,3	2 090	-333	189	1 945	148	131	2 224
CRAC	11,1	11,6	11,5	11,2	16,9	261	-73	81	269	-46	154	377
Por segmento de crédito:												
Corporativo	0,2	0,2	0,7	0,9	0,9	603	18	-18	603	18	10	631
Grande	3,3	2,8	2,8	3,2	3,4	1 573	-122	409	1 860	29	110	1 999
Mediana	12,4	10,2	9,5	8,9	9,2	5 455	-7	684	6 132	67	389	6 589
Pequeña	10,3	9,0	8,3	9,5	11,2	3 043	-356	1 007	3 694	-1 193	1 779	4 281
Microempresa	6,3	7,4	6,3	5,9	7,4	729	-183	284	829	49	-4	874
Consumo	5,1	6,1	7,2	9,9	9,2	3 746	-530	3 239	6 455	-147	-522	5 786
Hipotecario	4,2	4,8	4,8	5,0	5,1	2 303	117	219	2 639	-168	322	2 793

1/ El ratio de morosidad expresa la cartera morosa como porcentaje de las colocaciones. La cartera morosa está compuesta por los créditos vencidos, en cobranza judicial, refinanciados y reestructurados.

2/ Variación del saldo moroso de deudores sin créditos reprogramados. Estimado sobre la base de registros crediticios.

Fuente: Balances de Comprobación y Reporte Crediticio de Deudores (RCD).

En el caso de **(i) los créditos a las empresas** “los incumplimientos de pago provinieron de los sectores servicios y comercio, principalmente, que contaban con créditos reprogramados (...) El estado de emergencia ralentizó los sectores informales de la economía, afectando, en un mayor grado a las MYPE. Es por eso que, hacia fines de marzo de 2020 en su mayoría optaron por reprogramar sus créditos hasta por 6 meses. Si bien el crecimiento económico comenzó a recuperarse gradualmente desde la reapertura de las actividades económicas, los flujos de ingresos y la capacidad de pago de las MYPE aún no se han recuperado totalmente. Esto es más relevante para las MYPE de algunos sectores de servicios como restaurantes, turismo, recreación y transporte...”⁵ y en **(ii) los créditos a hogares** “la morosidad provino de los créditos de consumo, principalmente en el último trimestre del año 2020 (...) El deterioro de cartera provino, en su mayoría, de deudores que contaban con créditos reprogramados, especialmente de aquellos que cuentan con préstamos de libre disponibilidad y deudas con tarjetas de crédito (...) la morosidad de los créditos de consumo y, en especial, de las

⁵ Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Op. Cit., pp. 27-28.

tarjetas de crédito, suelen crecer rápidamente ante el deterioro de las condiciones económicas..." conforme se grafica en el Cuadro 03.

Cuadro 03

DEUDA Y MOROSIDAD DE LOS HOGARES EN EL SISTEMA FINANCIERO											
	Número de deudores ^{1/} (miles)			Saldo ^{2/} (mill. de S/)			Variación %		Ratio de Morosidad (%)		
	Mar.20	Dic.20	Mar.21	Mar.20	Dic.20	Mar.21	Mar.21/ Mar.20	Mar.21/ Dic.20	Mar.20	Dic.20	Mar.21
Total Hogares	5 267	4 887	4 714	124 483	120 045	118 842	-4,5	-1,0	4,7	7,7	7,3
Consumo	5 174	4 795	4 620	72 068	66 489	63 971	-11,2	-3,8	5,1	9,9	9,2
Tarjetas	3 119	2 792	2 565	25 931	21 031	14 118	-45,6	-32,9	5,5	12,5	12,2
Préstamos ^{3/}	3 387	3 131	3 303	46 137	45 458	49 853	8,1	9,7	4,8	8,7	8,4
Hipotecarios	261	124	262	52 415	53 556	54 871	4,7	2,5	4,2	5,0	5,1

1/ Contabiliza una sola vez a aquellos deudores que posean más de un tipo de crédito.

2/ Saldos estimados con el tipo de cambio de marzo de 2021 (S/ 3,757 por US\$1).

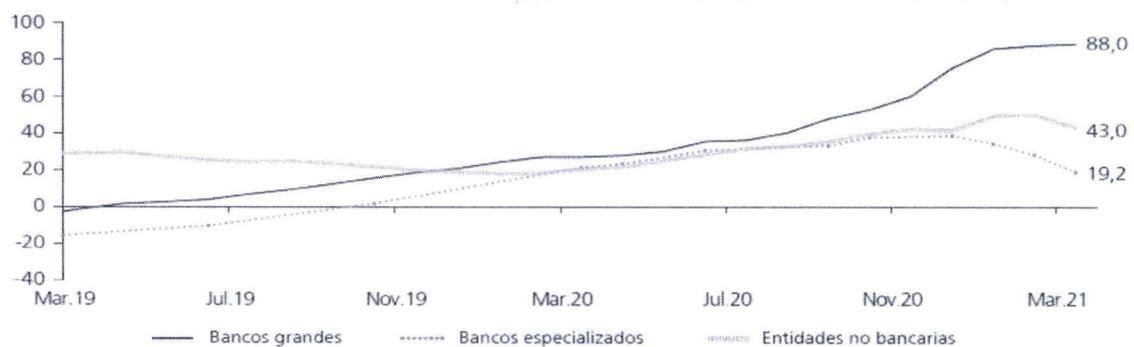
3/ Considera el resto de créditos de consumo (préstamos no revolventes).

Fuente: Balances de Comprobación.

La respuesta de las Empresas del Sistema Financiero (ESF) a las altas tasas de morosidad y al esperado deterioro de los créditos de consumo, fue constituir de manera voluntaria provisiones durante gran parte del año 2020, evolución que se puede apreciar en el Cuadro 04⁶.

Cuadro 04

**GASTO EN PROVISIONES ACUMULADO DE ÚLTIMOS DOCE MESES
PARA CRÉDITOS DE CONSUMO**
(Var. % anual)



Se considera a los 4 bancos de mayor tamaño, así como a los bancos especializados en consumo. El grupo de entidades no bancarias está conformado por aquellas entidades que participan en el mercado de tarjetas de crédito.

Fuente: Balances de comprobación.

⁶ Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Op. Cit., p. 31.

Según el **Banco Central de Reserva (BCRP)** el sistema financiero peruano se *"encuentra sólido y con capacidad para absorber pérdidas potenciales que se generarían si se materializan escenarios de riesgos. Desde el inicio de la pandemia, el sistema financiero ha venido tomando medidas para fortalecer su base patrimonial. Ello, para contar con excedentes de capital que le permitan absorber las pérdidas que podría ocasionar la mayor morosidad proveniente de los créditos reprogramados (...) Esta respuesta ha permitido que el sistema financiero mantenga un excedente de capital superior a los S/ 28 mil millones (7,7% de las colocaciones). Estos recursos permitirían absorber potenciales contingencias en el desempeño del negocio de las entidades financieras"*⁷, esta solidez del sistema financiero ha sido confirmada por la **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)**, entidad que su reporte de agosto de 2021 señaló que la Banca Múltiple cuenta con provisiones adicionales por S/ 7 mil millones para cubrir deterioros de cartera y S/ 30.2 mil millones de capital adicional para afrontar potenciales contingencias⁸.

Por los indicadores económicos (inflación internacional, fuga de capitales y depreciación de la moneda nacional) en lo que respecta a la morosidad de los créditos, estaríamos entrando en un escenario de estrés conforme al *Fan Charts* de los indicadores de solvencia elaborado por el **Banco Central de Reserva (BCRP)**, por lo que una parte importante de los créditos que se encuentran actualmente reprogramados pasarían a la condición de cartera morosa, en *"este escenario, los efectos de la crisis ocasionada por el Covid-19 sobre la rentabilidad y solvencia serían mayores (...) Se observaría un mayor deterioro de calidad de cartera, consecuencia de la lenta recuperación de la capacidad de pago de las personas y empresas, lo cual afectaría con más intensidad a las entidades con una mayor exposición a segmentos vulnerables, tales como empresas de menor tamaño y familias de bajos ingresos..."*⁹.

Italia como respuesta a la emergencia sanitaria del COVID-19, el 17 de marzo de 2020, emitió el **DL 18/2020 (Decreto "Cura Italia")** mediante el cual dispuso la suspensión o moratoria hasta por 18 meses¹⁰, del pago de las mensualidades de

⁷ Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Op. Cit., p. 41.

⁸ Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. "Sistema financiero peruano". Agosto de 2021. Recuperado de <https://intranet2.sbs.gob.pe/estadistica/financiera/2021/Agosto/SF-0003-ag2021.PDF>

⁹ Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Op. Cit., pp. 47-48.

¹⁰ Redacción BBC News Mundo (16 marzo de 2020). Coronavirus: 5 medidas económicas sin precedentes que han tomado algunos países para ayudar a las personas a enfrentar la pandemia. BBC. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51859984>

las hipotecas sobre la primera residencia¹¹; medida que no fue vetada por el **Banco Central Europeo (BCE)**, hecho que demuestra que medidas de este tipo no son consideradas irracionales dentro de la **Unión Europea**, máxime si se tiene en cuenta que fue adoptado por un país que es considerado como la cuna de la banca moderna y que tiene una economía de libre mercado.

Que, la presente medida de suspensión temporal del pago de los créditos tiene como finalidad que las personas naturales y jurídicas sigan manteniéndose en sus actividades económicas a fin de recuperar su capacidad del pago de sus créditos y de esta manera evitar que se rompa la cadena de pagos.

En el pasado reciente, tanto los gremios empresariales como los organismos supervisores como **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)** se han opuesto a iniciativas que buscan la suspensión temporal del pago de los créditos, y sus principales argumentos respectivamente son: (i) que son inconstitucionales porque violan los derechos a la libertad de empresa, libertad de contratar y derecho a la propiedad y (ii) que afectarían la cadena de pagos de las instituciones financieras y existiría riesgo de quiebra para las empresas financieras¹².

El Tribunal Constitucional en los fundamentos 25 y 33 de su sentencia N°0034-2004-AI/TC del 08 de marzo del 2006 estableció que el Estado puede intervenir de manera excepcional en el mercado a fin de garantizar bienes constitucionales basados en la dignidad humana, que pueden ponerse en riesgo por las imperfecciones del mercado, por lo que podemos concluir que medidas como la suspensión temporal de los créditos son perfectamente constitucionales.

En el extremo de la afectación de la cadena de pagos de las instituciones financieras, lo que se busca con la presente iniciativa es precisamente evitar una

¹¹ Agencia Vasca de Internacionalización – VasqueTrade & Investment. "Informe del Impacto de la Covid-19 en Italia. 24 de julio de 2020. p. 12. Recuperado de <https://basquetrade.spri.eus/wp-content/uploads/2020/05/200624-Italia-Informe-COVID19.pdf>

¹² Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República (08 de julio de 2020). "Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N°04857/2020-CR, N°04862/2020-CR, N°04863/2020-CR, N°04866/2020-CR, N°04878/2020-CR, N°04884/2020-CR, N°04894/2020-CR, N°04899/2020-CR, N°04911/2020-CR, N°04917/2020-CR, N°04923/2020-CR, N° 04980/2020-CR, N°05006/2020-CR, N°05022/2020-CR, N°05236/2020-CR, N°05333/2020-CR, 1 N°05373/2020-CR, N°05478/2020-CR, N°05500/2020-CR, N°05529/2020-CR, N°05536/2020-CR, N°05673/2020-CR Y N° JUL 2020 5718/2020-CR, Ley que prohíbe generar cargos adicionales a los establecidos para préstamos y otras obligaciones financieras en el contexto de la pandemia COVID-19. pp. 59-61.

crisis en el sistema financiero, porque conforme al *Fan Charts* elaborado por el **Banco Central de Reserva (BCRP)** estaríamos entrando en un escenario de estrés, cuya consecuencia inmediata es que los créditos que se encuentran actualmente reprogramados pasarían a la condición de cartera morosa, lo que ocasionaría a su vez el rompimiento de la cadena de pagos.

Creemos pertinente, señalar finalmente que tanto el **Banco Central de Reserva (BCRP)** como la **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)** han certificado la solidez del sistema financiero peruano y su capacidad de absorber pérdidas potenciales que se generarían si se materializan escenarios de riesgos, conforme ha sido detallado en los párrafos precedentes, por lo que consideramos que medidas como la suspensión temporal del pago de créditos no representan un riesgo de quiebra de los intermediarios financieros.

II.- MARCO CONSTITUCIONAL

Que, el Tribunal Constitucional ha establecido que el Estado puede intervenir de manera excepcional en el mercado a fin de garantizar bienes constitucionales basados en la dignidad humana, que pueden ponerse en riesgo por las imperfecciones del mercado, cuando señala que *"Si bien la Constitución busca garantizar el máximo respeto al ejercicio de las libertades económicas de los particulares, tal objetivo no puede concebirse de manera absoluta y aislada de la necesidad de protección de otros bienes constitucionales igualmente valiosos basados en la dignidad humana. De ahí que el propio ejercicio de las llamadas libertades económicas no se concibe como fin en si mismo y ajeno al ideal del orden económico y social justo (...) no cabe duda que el Estado puede intervenir de manera excepcional en la vida económica de los particulares, a fin de garantizar bienes constitucionales que pueden ponerse en riesgo por las imperfecciones del mercado y respecto de los cuales existe un mandato constitucional directo de promoción en tanto actividad y/o protección del grupo menos favorecido"*¹³.

¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional Nº 0034-2004-AI/TC del 08 de marzo del 2006 (Fundamentos Jurídicos 25 y 33).

III. INCIDENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El efecto de la presente propuesta legislativa sobre la legislación nacional implica la dación de una ley mediante el cual se suspende de manera temporal el pago de los créditos, con la finalidad de evitar que se rompa la cadena de pagos.

IV.- ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente ley no genera ningún costo al tesoro público, por el contrario, busca por el contrario ahorrar al Estado un eventual rescate con dinero público de las empresas de intermediación financiera que, ante un probable escenario de morosidad elevada, ocasione el rompimiento de la cadena de pagos y la consiguiente quiebra de las empresas del sistema financiero.

Lima, 29 de Octubre de 2021.